Acórdão – Segunda Câmara

Processo n. **713026**
Natureza: Processo Administrativo
Exercício/Referência: janeiro de 1997 a julho de 2002
Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Varjão de Minas
Responsáveis(eis): Adão Rodrigues Alves, Prefeito Municipal à época

Procurador(es): Karina Magalhães Castro, OAB/MG 82969; Mário Barbosa da Silva
Representante do Ministério Público: Maria Cecília Borges
Relator: Conselheiro Cláudio Couto Terrão

EMENTA: PROCESSO ADMINISTRATIVO – INSPEÇÃO – DENÚNCIA – ATOS DE ADMISSÃO (OBJETO DO PROCESSO N. 706377) – LICITAÇÕES – CONVITE – CONSTRUÇÕES – QUADRA POLIESPORTIVA – AFRONTA A DIVERSAS NORMAS PROCEDIMENTAIS DA LEI N. 8.666/93 – SUJEIÇÃO DO RESPONSÁVEL À MULTA – UNIDADE DE SAÚDE – FALSA ROUPAGEM DE LICITAÇÃO – CONFIGURAÇÃO DE CONTRATAÇÃO DIRETA – APLICAÇÃO DE MULTA – USINA DE RECICLAGEM DE LIXO – EM FUNCIONAMENTO – CONSTATAÇÃO DE MAU PLANEJAMENTO – VIOLAÇÃO A DIVERSOS DISPOSITIVOS DA LEI N. 8.666/93 – NÃO CONSTATAÇÃO DE DANO AO ERÁRIO – DOSIMETRIA DA MULTA – APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE – DEPOSITO DE LIXO EM CRATERA DE RUA – NÃO CONSTATAÇÃO DO FATO – PROCEDÊNCIA PARCIAL DE DENUNCIA.
1) Reconhece-se parcialmente a procedência da denúncia, aplicando-se multas ao gestor responsável. 2) Ressalta-se que os valores das multas foram fixadas em razão da inexistência de efetivo dano ao erário e do princípio da proporcionalidade aplicável à espécie. 3) Determina-se a intimação do responsável e o arquivamento dos autos.

NOTAS TAQUIGRÁFICAS

Segunda Câmara - Sessão do dia 15/05/13

CONSELHEIRO PRESIDENTE CLÁUDIO TERRÃO:

Processo nº: 713026

Natureza: Processo Administrativo

Jurisdicionado: Município de Varjão de Minas

I – RELATÓRIO

Trata-se de Processo Administrativo decorrente de inspeção extraordinária realizada na Prefeitura do Município de Varjão de Minas, com vistas a apurar denúncias de irregularidades ocorridas entre janeiro de 1997 a julho de 2002, as quais foram noticiadas a este Tribunal por Vereadores daquele Município.

No tocante às denúncias relacionadas a obras de engenharia, o relatório final da inspeção de fls. 17/38 apontou diversas irregularidades no Convite nº 006/98, referente à construção de uma quadra poliesportiva, no Convite nº 014/98, realizado para a

aquisição e instalação de uma usina de lixo, e no Convite nº 002/2000, cujo objeto foi a construção de uma unidade de saúde.

Apontou, ainda, descaso com a proteção ambiental consubstanciado na existência de uma cratera na Rua Olívio Barbosa na qual a Administração Pública passou a jogar lixo, para aterrá-la, cujos resíduos vão direto para o leito da várzea acima da represa, contaminando suas águas.

Mediante despacho de fl. 576, o então Relator, Conselheiro Moura e Castro, converteu o relatório da inspeção ordinária em Processo Administrativo e determinou a citação do então Prefeito, senhor Adão Rodrigues Alves, para que apresentasse as justificativas pertinentes.

Devidamente citado, conforme A.R. de fl. 582, o responsável compareceu aos autos apenas para requerer a dilação do prazo de defesa, porém, após ter o pedido negado (fl. 583), não se manifestou.

Tanto a Auditoria (fl. 590) quanto o Ministério Público de Contas (fls. 591/592) manifestaram-se pelo reconhecimento das irregularidades apontadas e pela aplicação de multa ao responsável.

Diante da existência, às fls. 568/570, de um relatório de inspeção inconclusivo, voltado unicamente ao exame da legalidade dos atos de admissão praticados nos exercícios de 2001 a 2004, determinei a elaboração de parecer conclusivo pela Unidade Técnica competente (fl. 595).

Sobreveio, então, a informação de fls. 596/597, acompanhada dos documentos de fls. 598/621, após o que os autos vieram-me conclusos.

É o relatório, no essencial.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Pontuo, de início, que, segundo a manifestação da Coordenadoria de Fiscalização de Atos de Pessoal Municipal de fls. 596/597, todo o exame da legalidade dos atos de admissão praticados nos exercícios de 2001 a 2004 no Município de Varjão de Minas está sendo feito nos autos do Processo Administrativo nº 706373, que se encontra no Ministério Público de Contas, aguardando parecer.

Consequentemente, restrinjo o escopo deste processo à análise das irregularidades ocorridas nas licitações para obras de engenharia e execução dos respectivos contratos, conforme relatório final da inspeção de fls. 17/38, bem como à questão do depósito de lixo no buraco existente na Rua Olívio Barbosa e seus reflexos no meio ambiente.

A. Convite nº 006/98 - Construção de uma quadra poliesportiva

Segundo informações dos Vereadores às fls. 09/10, o Município contratou e pagou pela construção de um espaço poliesportivo, dotado de quadra de esportes e piscina, porém, devido a falhas na construção, a piscina foi retirada antes mesmo de ser usada e a obra nunca foi terminada.

Sobre o apontamento, a Unidade Técnica concluiu pela não confirmação da denúncia, pois a retirada da piscina deu-se por opção da Administração que previra, com sua ativação, um grande perigo para as crianças.

A Unidade Técnica esclareceu, ainda, que embora a construção da quadra tenha se iniciado no Bairro Pedro Andalécio, fora transferida para a Rua Vasco Ribeiro em razão de a Prefeitura ter conseguido a cessão de posse de uma área maior e mais próxima da região central da cidade, após o que foi concluída.

Não obstante isso, a Unidade Técnica constatou a antecipação de pagamento da primeira parcela contratual, além da falta dos seguintes documentos no decorrer do Convite nº 006/98:

- planilha de serviços e preço contratados;
- Cronograma físico-financeiro;
- Anotação de responsabilidade técnica;
- Diário de obras;
- Medições;
- Termo aditivo que justificasse pagamento no percentual de 4,61% a mais que o contratualmente estabelecido.

O responsável não apresentou defesa após regularmente citado.

O *Parquet* de Contas, por sua vez, reconheceu a afronta aos dispositivos da Lei de Licitações mencionados pela Unidade Técnica.

No particular, constata-se que a irregularidade noticiada pelos Vereadores não existiu, pois as justificativas da Prefeitura para o cancelamento da construção da piscina e para a alteração do local da quadra poliesportiva foram idôneas e voltadas para o melhor interesse social, não demonstrando qualquer juízo de discricionariedade irrazoável.

Todavia, no decorrer da inspeção a Unidade Técnica constatou irregularidades outras no procedimento do Convite nº 006/98, quais sejam: a falta de diversos documentos exigidos pela Lei nº 8.666/93; a antecipação de pagamento da primeira parcela contratual (paga dois dias depois da assinatura do contrato – fl. 35) e a falta de termo aditivo com a justificativa para pagamento 4,61% acima do preço contratado.

Com a inexistência de defesa nos autos, não foram apresentadas quaisquer justificativas hábeis a afastar a ilegalidade destes três apontamentos, como, por exemplo, a existência de situação excepcional e lei municipal que autorizassem a antecipação de pagamento de despesa pública, consoante previsão do art. 68 da Lei nº 4.320/64.

Consequentemente, outra opção não há senão a aplicação de multa ao responsável nos termos do inciso II do art. 85 da Lei Orgânica deste Tribunal.

B. Convite nº 002/00 – Construção de uma Unidade de Saúde

Outra irregularidade apontada na manifestação de fls. 09/10 foi a malversação do dinheiro público com a construção de uma Unidade de Saúde sem prévio planejamento, fato que gerou empecilhos para a regularização da obra e gastos com inúmeras reformas.

Sobre o apontamento, a Unidade Técnica concluiu que "*a denúncia procede, uma vez que não foi apresentado o projeto básico, dando margens a alterações durante a execução da obra, e o projeto executivo só foi aprovado em 04/07/01, 17 meses após seu início e já com a área modificada*" (fl. 28).

A Unidade Técnica concluiu, outrossim, que houve as seguintes violações à Lei nº 8.666/93:

- A pessoa jurídica responsável pela obra encontra-se irregular na Secretaria de Estado da Fazenda de Minas Gerais, desde 1996, em função da inexistência do estabelecimento sede no endereço informado;
- As folhas do processo não foram numeradas;
- Não há registro de pesquisa de preços praticados no mercado;
- A minuta do edital não foi submetida à análise de assessoria jurídica;
- Não foram emitidos pareceres jurídicos sobre a licitação;
- A data do ato de homologação e adjudicação foi anterior à data da tata de abertura do julgamento das propostas;
- Não se respeitou os prazos recursais do art. 109 da Lei de Licitações;
- Não consta no edital cláusula de reajuste do preço;
- Os documentos e propostas não foram rubricados pelos licitantes e pela comissão;
- Não foram publicados o resultado do julgamento e a classificação das propostas;

  Informou, ainda, sobre a elaboração de medições em desacordo com o disposto nos arts. 62 e 63 da Lei Federal nº 4.320/64 e sobre a inexistência dos seguintes documentos técnicos de engenharia: Projeto Básico, Projeto Executivo, Orçamento Básico, Cronograma Físico-Financeiro, Anotação de Responsabilidade Técnica da empresa junto ao CREA/MG e Diário de Obras.

Não foi apresentada defesa nos autos.

O Ministério Público de Contas reconhecera a afronta a dispositivos da Lei de Licitações pelo que pugnou pela aplicação de multa ao ordenador da despesa.

Diante das várias irregularidades formais constatadas no procedimento licitatório e da inegável falta de planejamento da obra, seria o caso de se reconhecer a acusação formulada pelos Vereadores neste ponto.

Releva destacar, porém, que a Unidade Técnica constatou que a data de homologação e adjudicação do objeto da licitação deu-se em 09/02/00 (fl. 255), enquanto que a ata

de abertura e julgamento das propostas é datada de 18/02/00 (fl. 254), fato que indica uma contratação direta pelo Executivo Municipal.

Deu-se, portanto, uma falsa roupagem de licitação a um ato de inequívoca contratação direta.

Reconheço, portanto, a ilegalidade na contratação direta feita em descompasso com as normas jurídicas aplicáveis, fato que também constitui causa de aplicação de sanção pecuniária ao responsável, que arbitro em 10% do valor total da contratação direta, percentual este que fixo em consideração à informação prestada pela Unidade Técnica segundo a qual o custo da obra foi compatível com o preço de mercado praticado à época de sua realização (fl. 28), prejudicadas, de resto, a análise das meras irregularidades formais noticiadas na peça de ingresso.

C. Convite nº 014/98 – Construção de uma usina de reciclagem de lixo.

Outra denúncia constante da peça de fls. 09/10 refere-se à construção de um aterro sanitário no Município cujas obras entraram em seu terceiro ano, sem previsão de conclusão.

Sobre o apontamento, a Unidade Técnica concluiu "*pela não confirmação do fato denunciado, pois a obra, embora mal planejada, está em pleno funcionamento e atende ao Município*" (fl. 32).

Concluiu, também, acerca das seguintes violações à Lei nº 8.666/93:

- As folhas do processo não foram numeradas;
- A minuta do edital não foi submetida à análise de assessoria jurídica;
- Não foi observado o prazo recursal do art. 21, §2º, inciso IV e do §3º, todos da Lei nº 8.666/93;
- Não foram emitidos pareceres jurídicos sobre a licitação;
- Não se respeitou os prazos recursais do art. 109 da Lei de Licitações;
- Não há ato designatório da Comissão Permanente de Licitações;
- Não consta no edital cláusula de reajuste do preço;
- O cartão CGC da empresa vencedora estava com o prazo vencido, contrariando o item 1.1 do Edital;
- Os documentos e propostas não foram rubricados pelos licitantes e pela comissão;
- Não foram publicados o resultado do julgamento e a classificação das propostas;

Informou, ainda, sobre a elaboração de medições em desacordo com o disposto nos arts. 62 e 63 da Lei Federal nº 4.320/64 e sobre a inexistência dos seguintes documentos técnicos de engenharia: Projeto Básico, Projeto Executivo, Orçamento

Básico, Cronograma Físico-Financeiro, Anotação de Responsabilidade Técnica da empresa junto ao CREA/MG e Diário de Obras.

Reafirmo que não foi apresentada defesa nos autos.

O Ministério Público de Contas entendeu que houve violação a dispositivos da Lei de Licitações e pugnou pela aplicação de multa ao ordenador da despesa.

No particular, e embora a Unidade Técnica tenha concluído pela "*não confirmação do fato denunciado*", entendo que a denúncia tem fundamento.

Segundo informações constantes à fl. 32 do relatório de inspeção, a obra iniciou-se em novembro de 1998 e findou-se em julho de 2002. Para uma obra orçada em R$30.000,00 (trinta mil reais) e de baixa complexidade, tenho que o prazo de quase 04 (quatro) anos para sua conclusão extrapolou os limites da razoabilidade e confirma a falta de planejamento para sua regular consecução.

Não fosse isso, a denúncia dos Vereadores (fls. 09/10) data de abril de 2002, ou seja, data em que a obra não estava concluída e já durava período superior a três anos, pelo que procede o apontamento.

Some-se a isso a ausência de vários documentos essenciais e os inúmeros vícios formais do procedimento licitatório.

A despeito da inexistência de dano ao erário, é inegável a violação a normas legais de natureza operacional e patrimonial, fato que resultou no mal planejamento e tardia entrega da obra, pelo que aplico multa ao responsável nos termos do inciso II do art. 85 da Lei Orgânica deste Tribunal.

D. Depósito de lixo na cratera da Rua Olívio Barbosa

Por fim, relatam os subscritores da peça de fls. 09/10 que existe uma cratera na Rua Olívio Barbosa onde a Administração Pública deposita lixo e, consequentemente, contamina a várzea acima da represa.

Sobre isto, a Unidade Técnica apurou que "*a Rua Olívio Barbosa está totalmente asfaltada e, conforme fotos às fl. 52, não existe nenhuma cratera, onde, segundo o denunciante, a Prefeitura estaria jogando lixo para aterrá-la*".

O Ministério Público de Contas não se manifestou precisamente sobre este tópico.

Não houve apresentação de defesa pelo responsável, não obstante citado.

De qualquer forma, restou apurada a improcedência deste apontamento, pois não houve a constatação de nenhuma irregularidade *in loco*.

III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, reconheço parcialmente as irregularidades noticiadas na peça de fls. 09/10, nos termos da fundamentação, assim como reconheço as irregularidades apuradas diretamente pela inspeção, razão pela qual aplico ao responsável, senhor Adão Rodrigues Alves, Prefeito à época, as seguintes penalidades:

- Pela inexistência de diversos documentos essenciais à lisura do procedimento do Convite nº 006/98, pela antecipação de pagamento da primeira parcela contratual e pela falta de termo aditivo justificando o pagamento 4,61% acima do preço contratado, multa no valor de R$2.200,00 (dois mil e duzentos reais) por irregularidade, totalizando, assim, R$6.600,00 (seis mil e seiscentos reais), correspondentes a 5% do valor licitado;

- Pela contratação direta para a construção da Unidade de Saúde, multa no valor de R$8.000,00 (oito mil reais), valor aproximado a 10% da despesa assumida sem o devido processo licitatório;

- Pelas irregularidades formais no procedimento do Convite nº 014/98 e pela falta de planejamento de seu objeto, consubstanciada na falta do Projeto Básico, do Projeto Executivo, do Orçamento Básico, do Cronograma Físico-Financeiro, da Anotação de Responsabilidade Técnica da empresa junto ao CREA/MG e do Diário de Obras, multa no valor de R$1.500,00 (mil e quinhentos reais) por conjunto de irregularidades, totalizando, assim, R$3.000,00 (três mil reais), equivalentes a 5% do valor licitado.

Tais valores foram fixados em observância à inexistência de efetivo prejuízo ao erário – diante da conclusão da Unidade Técnica de que os preços encontravam-se na média do mercado – e da necessidade de observância da proporcionalidade na fixação das sanções pecuniárias.

Após a deliberação, intime-se o responsável e, promovidas as medidas legais cabíveis à espécie, arquivem-se os autos.

CONSELHEIRO MAURI TORRES:

De acordo.

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO GILBERTO DINIZ:

Também acompanho V.Exa.

CONSELHEIRO PRESIDENTE CLÁUDIO TERRÃO:

APROVADO O VOTO DO RELATOR, POR UNANIMIDADE.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA ELKE ANDRADE SOARES DE MOURA SILVA.)

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de n. **713026**, referentes ao Processo Administrativo decorrente de inspeção extraordinária realizada na Prefeitura do Município de Varjão de Minas, com vistas a apurar denúncias de irregularidades ocorridas entre janeiro de 1997 a julho de 2002, as quais foram noticiadas a este Tribunal por Vereadores daquele Município, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros

da Segunda Câmara do Tribunal de Contas, incorporado neste o relatório, na conformidade das notas taquigráficas, por unanimidade, diante das razões expendidas no voto do Relator: **I)** em reconhecer parcialmente as irregularidades noticiadas na peça de fls. 09/10, nos termos da fundamentação, assim como em reconhecer as irregularidades apuradas diretamente pela inspeção, aplicando ao responsável, Adão Rodrigues Alves, Prefeito à época, as seguintes penalidades: **a)** pela inexistência de diversos documentos essenciais à lisura do procedimento do Convite nº 006/98, pela antecipação de pagamento da primeira parcela contratual e pela falta de termo aditivo justificando o pagamento 4,61% acima do preço contratado, multa no valor de R$2.200,00 (dois mil e duzentos reais) por irregularidade, totalizando, assim, R$6.600,00 (seis mil e seiscentos reais), correspondentes a 5% do valor licitado; **b)** pela contratação direta para a construção da Unidade de Saúde, multa no valor de R$8.000,00 (oito mil reais), valor aproximado a 10% da despesa assumida sem o devido processo licitatório; **c)** pelas irregularidades formais no procedimento do Convite nº 014/98 e pela falta de planejamento de seu objeto, consubstanciada na falta do Projeto Básico, do Projeto Executivo, do Orçamento Básico, do Cronograma Físico-Financeiro, da Anotação de Responsabilidade Técnica da empresa junto ao CREA/MG e do Diário de Obras, multa no valor de R$1.500,00 (mil e quinhentos reais) por conjunto de irregularidades, totalizando, assim, R$3.000,00 (três mil reais), equivalentes a 5% do valor licitado; **II)** em ressaltar que os valores das multas foram fixados em observância à inexistência de efetivo prejuízo ao erário – diante da conclusão da Unidade Técnica de que os preços encontravam-se na média do mercado – e da necessidade de observância da proporcionalidade na fixação das sanções pecuniárias; **III)** em determinar a intimação da decisão ao responsável e, promovidas as medidas legais cabíveis à espécie, o arquivamento dos autos.

Plenário Governador Milton Campos, 15 de maio de 2013.

CLÁUDIO COUTO TERRÃO
Presidente e Relator

Fui presente:

ELKE ANDRADE SOARES DE MOURA SILVA
Procuradora do Ministério Público
junto ao Tribunal de Contas

MGM/dc